

**Святун О.В.**  
*асистент кафедри  
порівняльного і європейського права,  
Інститут міжнародних відносин,  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка,  
кандидат юридичних наук*

### **РЕФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ПРИЄДНАННЯ ЄС ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

У Раді Європи діє унікальний механізм захисту прав людини. Європейська конвенція про захист прав людини (ЄКПЛ) 1950 р. запровадила захист основних громадянських та політичних прав та передбачила механізм забезпечення виконання своїх положень – юрисдикцію Європейського суду з прав людини, який є одним із інститутів Ради Європи.

З свого боку Європейський Союз створив окрему правову систему, на чолі якої стоїть Суд ЄС у Люксембурзі. У той час як всі держави-члени ЄС є також сторонам ЄКПЛ, досі Євросоюз не є учасником Конвенції. Незважаючи на той факт, що ЄС заснований на повазі основних прав людини, дотримання яких забезпечується Судом ЄС, ЄКПЛ та її судовий механізм формально не належить до нормативно-правових актів. З іншого боку всі держави-члени ЄС, як учасники Конвенції, зобов'язані дотримуватися ЄКПЛ навіть тоді, коли вони застосовують та реалізують право ЄС. Такі розбіжності можуть бути усунені завдяки приєднання Євросоюзу до Конвенції.

Приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) становить важливий крок у розвитку європейської системи прав людини. Хоча це питання обговорюється ще з кінця 1970-х років, лише із вступом в силу 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору це питання отримало форму юридичного обов'язку (ст. 6 п. 2 Договору про функціонування ЄС) [1]. Крім того, правовою основою приєднання ЄС є ст. 59 п. 2 ЄКПЛ «2. До цієї Конвенції може приєднатися Європейський Союз» [3], до змісту якої були внесені зміни на підставі Протоколу № 14 ЄКПЛ [4], який набув чинності 1 червня 2010 р.

З цією метою 4 червня 2010 р. Рада з питань юстиції ЄС надала Європейській комісії мандат на проведення переговорів щодо приєднання до ЄКПЛ від імені ЄС. З боку Ради Європи 26 травня 2010 р. Комітет Міністрів надав спеціальний мандат своєму Керівному комітету для розробки разом з ЄС необхідного правового інструменту в цій сфері. Неформальна робоча група, яка складалася з 14 експертів-представників держав-членів Ради Європи (7 – з держав-членів ЄС та 7 з держав, які до ЄС не входять), була уповноважена обговорювати та розробити проект нормативно-правового акту разом з представниками Європейської Комісії. Серед питань, які обговорювалися у зв'язку із приєднанням до ЄКПЛ (включаючи проблеми приєднання до різних протоколів, можливість робити застереження тощо), піднімалися питання про необхідність внесення технічних змін до тексту Конвенції, участь ЄС в органах Ради Європи, які забезпечують ефективність системи захисту прав людини, запроваджені положеннями ЄКПЛ (включаючи фінансовий бік участі Євросоюзу в цій системі), а також можливість внесення наступних змін до системи ЄКПЛ із урахуванням особливостей правової системи ЄС.

Останнє – восьме – засідання Неформальної робочої групи відбулося 20–24 червня 2011 року в м. Страсбург, на якому затверджений остаточний текст Проекту Угоди про приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції з прав людини [6].

Переглянутий проект Угоди про приєднання, прийнятий Неформальною робочою групою, передбачає в ст. 1, що Європейський Союз приєднується до ЄКПЛ та Протоколів 1 та 6 до Конвенції. Статус Євросоюзу як Високої Договірної Сторони Конвенції та протоколів до неї в подальшому визначатиметься в Угоді про приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [7].

Приєднання до Конвенції та протоколів до неї накладатиме на ЄС тільки зобов'язання, пов'язані із актами, заходами та бездіяльністю його інститутів, органів, установ та агенцій, а також осіб, які діють від його імені. Ніщо в Конвенції або протоколах до неї не повинно вимагати від ЄС діяти або вживати заходи в тих сферах, де він не наділений компетенцією.

Що стосується процедури участі ЄС у слуханнях в Європейському Суді з прав людини, у ст. 3 Проекту Угоди про приєднання до тексту Конвенції пропонується внести наступні зміни. Зокрема,

у ст. 36 ЄКПЛ повинна бути змінена назва. Зараз ця стаття називається «Участь третьої сторони», натомість у разі набуття чинності Угодою про приєднання ця стаття повинна отримати назву «Участь третьої сторони та співвідповідачів». Відповідно до цієї статті буде додано п. 4, зміст якого полягає в тому, що Європейський Союз або держава-член ЄС може стати співвідповідачем у судових слуханнях Суду за умов, передбачених Угодою про приєднання ЄС до ЄКПЛ. Співвідповідач є стороною у судових слуханнях. Прийнятність заяви оцінюється не беручи до уваги факт участі співвідповідача у судових засіданнях. Наступні пункти 2 та 3 ст. 3 Проекту Угоди про приєднання є положеннями, які викликали багато дискусій серед учасників Неформальної робочої групи. Так, п. 2 передбачає, що у випадку, коли заява подана проти однієї або більше держав-членів Євросоюзу, ЄС може стати співвідповідачем у судових слуханнях щодо задекларованого Судом порушення прав, якщо буде встановлено, що встановлене порушення ставить під питання відповідність положення права ЄС певним правам, закріпленим у Конвенції. В свою чергу п. 3 встановлює, що у випадку, коли заява подана проти Євросоюзу, держави-члени ЄС можуть стати співвідповідачами у судових слуханнях щодо задекларованого Судом порушення прав, якщо буде з'ясовано, що встановлене порушення ставить під питання відповідність положень Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу або будь-якого іншого правового інструменту, який має юридичну силу однаковою із установчими договорами, певним правам, закріпленим у Конвенції. Якщо заява подана проти ЄС та однієї чи більше держав-членів, і всім сторонам про це відомо, статус відповідача може бути змінений на статус співвідповідача.

Висока Договірна Сторона може стати співвідповідачем лише за власним бажанням або згідно з рішенням Суду. У судових слуханнях, відповідачем по яких є Європейський Союз, якщо Суд ЄС не надав юридичної оцінки відповідності Конвенції положень права Євросоюзу, Суду ЄС надається достатньо часу для проведення такої оцінки, а сторони отримують можливість робити свої зауваження. ЄС має забезпечувати, щоб такі оцінки готувалися настільки швидко, щоб слухання в Європейському Суді з прав людини не зазнавали необґрунтованої затримки. Врешті в п. 8 ст. 4 зазначається, що наявна стаття застосовуватиметься до заяв, поданих від дати набуття чинності Угодою про приєднання.

Стаття 4 Проекту Угоди про приєднання стосується справ, які порушуються у заявах однієї Високої Договірної Сторони проти іншої. Зокрема, передбачається, що перше речення п. 2 ст. 29 ЄКПЛ повинно бути викладене в наступній редакції: «Палата приймає рішення щодо прийнятності та суті заяв, поданих однією Високою Договірною Стороною проти іншої відповідно до ст. 33». В свою чергу ст. 33 Конвенції отримує нову назву: замість «Міждержавні заяви» – «Справи, які подаються Сторонами Конвенції».

У контексті визначення критеріїв прийнятності заяв, поданих проти Європейського Союзу, у ст. 5 Проекту Угоди про приєднання зазначається, що слухання в Суді ЄС не повинні розглядатися як такі, що були подані на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання, як це закріплено п. 2 b) ст. 35 Конвенції. Крім того, передбачено, що ст. 55 ЄКПЛ, яка передбачає відмову від інших засобів врегулювання спорів, які виникають внаслідок тлумачення або застосування ЄКПЛ, не розглядатиметься як така, що перешкоджає дії статті 344 Договору про функціонування Європейського Союзу, де закріплено, що держави-члени зобов'язані не подавати позов стосовно тлумачення або застосування установчих договорів ЄС на вирішення іншими засобами ніж ті, які ними передбачені.

Наступний розділ Проекту Угоди про приєднання присвячений інституційним та фінансовим питанням.

Так, ст. 6 визначає порядок обрання суддів до Європейського суду з прав людини. Відповідно передбачається, що з метою забезпечення приєднання ЄС на рівних умовах з іншими Договірними Сторонами, суддя, обраний від ЄС, буде брати участь в роботі Європейського суду з прав людини на умовах, однакових з іншими суддями, з таким саме статусом та обов'язками. Необхідно відзначити, що відповідно до п. 2 та 3 ст. 21 ЄКПЛ судді є незалежними та беруть участь в роботі Суду в особистій якості. Отже, у внутрішній практиці та Правилах процедури Суду необхідно врегулювати питання про можливі наслідки участі в роботі судді, обраного від ЄС, для різних форм проведення засідань Судом.

У п. 1 ст. 6 Проекту Угоди погоджено, що делегація Європейського Парламенту отримує повноваження брати участь із правом голосу в засіданнях Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) кожного разу, коли Асамблея здійснює вибір суддів у відповідності до ст. 22 ЄКПЛ. Кількість представників Європейського Парла-

менту дорівнюватиме найбільшій кількості представників від держави в ПАРЕ у відповідності до ст. 26 Статуту Ради Європи (це 18 членів – така кількість передбачена для представників Великобританії, Італії, Російської Федерації, Франції та ФРН). Умови та обсяги участі представників Європарламенту в засіданнях ПАРЕ та її відповідних органів визначаються ПАРЕ після консультації з Європейським Парламентом.

Що стосується участі ЄС в роботі Комітету Міністрів Ради Європи, то тут погоджене таке (ст. 7 Проекту Угоди). Комітет Міністрів прийматиме рішення за участі із правом голосу представника Європейського Союзу в наступних випадках: а) згідно з п. 2 ст. 26, коли за клопотанням пленарного засідання Європейського суду з прав людини Комітет може одностайним рішенням і на встановлений строк зменшити кількість суддів у складі Палат до п'яти; коли згідно з п. 4 ст. 39 Комітет здійснює нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання спору; б) пп. 2 та 5 ст. 46 – коли Комітет здійснює нагляд за виконанням рішень Суду з прав людини, а також притягує до відповідальності Високі Договірні Сторони, які утримуються від виконання остаточних рішень Суду. Крім того, Європейський Союз залучатиметься із правом голосу до роботи Комітету Міністрів у випадку внесення змін до ЄКПЛ та прийняття додаткових протоколів до неї, або прийняття чи виконання будь-яких інших інструментів або текстів, адресованих всім Високим Договірним Сторонам або Суду, або стосовно реалізації функцій у відповідно до Конвенції Комітетом Міністрів або ПАРЕ. Крім того, до ст. 7 планується включити п. 2, яким передбачено, що відносно рішень, ухвалених проти ЄС як відповідача або співвідповідача, правила процедури Комітету Міністрів стосовно прав голосу повинні бути узгоджені таким чином, щоб забезпечити адекватні гарантії того, що реалізація комбінованих голосів Євросоюзу та його держав-членів не завдасть шкоди здатності Комітету Міністрів ефективно здійснювати свої наглядові функції, як це закріплено у ст.ст. 9 та 46 ЄКПЛ.

Для Європейського Союзу передбачена участь у витратах, пов'язаних із реалізацією положень ЄКПЛ (ст. 8). Так, ЄС повинен буде робити щорічний внесок. Цей внесок буде додатковим до внесків, які роблять інші Високі Договірні Сторони. Ці кошти мають йти на забезпечення функціонування Суду, нагляду за виконанням рішень Суду, функціонування Комітету Міністрів, ПАРЕ та Гене-

рального Секретаря Ради Європи при виконанні їх функцій, запроваджених Конвенцією.

Стаття 9 Проекту Угоди присвячена співвідношенню інших конвенцій та угод, прийнятих в рамках Ради Європи, із Угодою про приєднання. Це пов'язано з тим, що існує ціла низка договорів, які безпосередньо пов'язані із системою ЄКПЛ, хоча й є окремими документами. Отже, необхідно забезпечити, щоб ЄС, як сторона Конвенції, поважав відповідні положення таких інструментів, а тому з метою їх застосування розглядався як їх учасник. Це стосується в першу чергу Європейської угоди стосовно осіб, які беруть участь в процедурах Європейського суду з прав людини 1996 р. (ETS № 161), а також Шостого протоколу до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи 1996 р. (ETS № 162), що закріплює привілеї та імунітети, які надаються суддям Європейського суду з прав людини. Передбачається, що ЄС також поважатиме привілеї та імунітети інших осіб, включених до функціонування системи Конвенції, зокрема це співробітники Секретаріату Суду, членів ПАРС та представників Комітету Міністрів, як передбачено Генеральною угодою про привілеї та імунітети Ради Європи 1949 р. (ETS № 002) та Першим протоколом до неї 1952 р. (ETS № 010). Беручи до уваги той факт, що приєднання ЄС до цих інструментів та додатків до них вимагає багато часу та зусиль, а також, що система Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи відкрита для приєднання лише для держав-членів Організації, Проект Угоди закріплює, з одного боку, зобов'язання Європейського Союзу, як Договірної Сторони Конвенції, дотримуватися положень цих інструментів, а з іншого боку, обов'язок інших Договірних Сторін ставитися до ЄС так, начебто Євросоюз є стороною цих угод. Крім того, в Проекті містяться положення про обов'язок враховувати позицію ЄС у разі зміну статусу цих документів (приєднання, внесення змін тощо), а також закріплений обов'язок Генерального Секретаря Ради Європи як депозитарія цих документів, нотифікувати ЄС про такі зміни.

У ст. 10 Проекту Угоди про приєднання передбачається, що Угода набуде чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку всі Високі Договірні Сторони Конвенції та Європейський Союз висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Угоди [5].

У жовтні 2011 р. Керівний комітет з прав людини Ради Європи обговорив підготовлені проекти документів, а також політичні міркування деяких питань, які не були узгоджені, і погодився передати проекти цих документів Комітетові Міністрів Ради Європи для розгляду та подальшого керівництва. 13 червня 2012 р. Комітет Міністрів дав вказівку Керівному комітету продовжити переговори з Європейським Союзом, в рамках Групи ad hoc «47+1», з метою закінчення роботи над текстами проектів [9].

Перші переговори між Керівним комітетом та Європейською Комісією були проведені 21 червня 2012 р. з метою погодження календаря наступних зустрічей та інших процедурних питань. Під час цих переговорів представник Європейської Комісії передав представникам Ради Європи пропозиції щодо внесення змін до проектів документів про приєднання з метою відображення особливостей правової системи ЄС [9]. З свого боку представники Російської Федерації як учасника Європейської конвенції з прав людини висловили своє бажання також внести власні пропозиції щодо тексту Угоди про приєднання, з метою збереження рівності всіх учасників Конвенції, а не розподілу їх на блок держав-членів ЄС з одного боку та блок держав-нечленів ЄС з іншого [10].

Наступні засідання Керівного комітету з прав людини з приводу приєднання ЄС до ЄКПЛ заплановані на 17–19 вересня 7–9 листопада 2012 р. в Страсбурзі, під час яких обговорюватимуться зміни до Проекту угоди, запропоновані Євросоюзом. Якщо врешті текст Проекту буде узгоджений в рамках Групи ad hoc «47+1», він має бути затверджений з боку Керівного комітету з прав людини. Потім він передається до Комітету Міністрів Ради Європи. ПАРЄ приймає висновок щодо Проекту Угоди, після цього Проект затверджується на засіданні Комітету Міністрів Ради Європи та стає відкритим для підписання [10].

Відповідно до процедури, закріпленої в ст. 218 Договору про функціонування ЄС, що регулює порядок укладання міжнародних угод ЄС, передбачена однастайність держав-членів Євросоюзу в Раді стосовно укладення договору, також існує необхідність отримання згоди Європейського Парламенту, а в разі потреби й позиції Суду ЄС. Потім договір має бути ратифікований всіма держава-членами Європейського Союзу. Крім того, зміни передбачені саме до тексту Конвенції повинні бути ратифіковані всіма 47 державами-сторонами ЄКПЛ, 27 з яких є одночасно і державами-членами ЄС.



Таким чином, процес приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини є тривалим і може затягнутися. Втім в результаті приєднання до ЄКПЛ Європейський Союз стане інтегрованим до її системи захисту фундаментальних прав людини. На додаток до внутрішнього захисту прав завдяки внутрішньому праву Союзу та практиці Суду ЄС, що посилюється шляхом включення Хартії основних прав до первинного права ЄС, Союз буде зобов'язаний поважати ЄКПЛ, а також підданий зовнішньому моніторингу з боку Європейського суду з прав людини. Крім того, приєднання усуне прогалини в захисті прав людини та посилить узгодженість між системами Ради Європи та ЄС в цій царині. Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС). При цьому в обох випадках буде зберігатися нині діюча умова про необхідність проходження спочатку внутрішніх процедур оскарження (у випадку ЄС – позовів до Суду ЄС).

### Джерела

1. Лісабонські консолідовані договори про Європейський Союз і функціонування Європейського Союзу // Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 527–691.
2. Protocol (№ 8) relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // Official Journal. – 2009. – 09.05. – P. 115. – 273 p.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними Протоколами №№ 11 та 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/UKR\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/888FC791-E2C0-4096-AF5E-D843F09C0E24/0/UKR_CONV.pdf).
4. Протокол N 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 27. – С. 229.
5. Draft revised Explanatory report to the draft Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. 8<sup>th</sup> Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission.– Strasbourg. – 14.06. 2011. – 21 p.



6. Meeting Report. 8<sup>th</sup> Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. – Strasbourg. – 24.06.2011. – 11 p.
7. Draft Revised Accession Agreement // Meeting Report. 7th Working meeting of the CDDH Informal Working Group on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. – Strasbourg. – 16.05.2011. – p. 11–18.
8. Decisions of the 1145<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies (13 June 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Accession\\_documents/2012\\_CM\\_Decision\\_accession\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Accession_documents/2012_CM_Decision_accession_en.pdf).
9. Report of the first negotiation meeting between the CDDH and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (21 June 2012, Strasbourg) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282012%29R01Erev2.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282012%29R01Erev2.pdf).
10. Relevant excerpts of the Report of the 75<sup>th</sup> meeting of the CDDH (19-22 June 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working\\_documents/47\\_1%282012%2902\\_Extracts\\_CDDH\\_Report\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/47_1%282012%2902_Extracts_CDDH_Report_EN.pdf).

#### **Анотація**

**Святун О.В. Реформування Європейського суду з прав людини в контексті приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини.** – Стаття.

У статті досліджується актуальні проблеми приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції прав людини. Окрема увага приділяється реформуванню Європейського суду з прав людини з огляду на особливості правової природи Євросоюзу як потенційного учасника Конвенції.

*Ключові слова:* Європейський Союз, Європейська конвенція з прав людини, приєднання, Європейський суд з прав людини.

#### **Аннотация**

**Святун Е.В. Реформирование Европейского суда по правам человека в контексте присоединения ЕС к Европейской конвенции по правам человека.** – Статья.

В статье исследуются актуальные проблемы присоединения Европейского Союза к Европейской конвенции по правам человека. Отдельное внимание уделяется реформированию Европейского суда по правам человека в виду особенностей правовой природы Евросоюза как потенциального участника Конвенции.

*Ключевые слова:* Европейский Союз, Европейская конвенция по правам человека, присоединение, Европейский суд по правам человека.

## **Summary**

***Sviatun O.V. Reform of the European Court of Human Rights in the context of the accession of the EU to the European Convention on Human Rights.*** – Article.

The article examines the current problems of the European Union accession to the European Convention of Human Rights. Special attention is paid to the reform of the European Court of Human Rights taking into account the peculiarities of the legal nature of the EU as a potential party to the Convention.

*Keywords:* the European Union, the European Convention on Human Rights, accession, the European Court of Human Rights.